

JURNAL SKRIPSI

PELAKSANAAN *HUMANITARIAN ASSISTANCE* OLEH *UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES* (UNHCR) DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN DAN BANTUAN TERHADAP *INTERNALLY DISPLACED PERSONS* (IDPs) DI NAGORNO KARABAKH



Diajukan oleh :

Hendro Valence Luhulima

NPM : 13 05 11126
Program Studi : Ilmu Hukum
Program Kekhususan : Hukum tentang Hubungan Internasional

UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA

FAKULTAS HUKUM

2016

HALAMAN PENGESAHAN
JURNAL SKRIPSI

PELAKSANAAN *HUMANITARIAN ASSISTANCE* OLEH *UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES* (UNHCR) DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN DAN BANTUAN TERHADAP *INTERNALLY DISPLACED PERSONS* (IDPs) DI NAGORNO KARABAKH



Diajukan oleh :

Hendro Valence Luhulima

NPM : 13 05 11126
Program Studi : Ilmu Hukum
Program Kekhususan : Hukum tentang Hubungan Internasional

Dosen Pembimbing,

H. Untung Setyardi, S.H.,M.Hum.

Mengesahkan

Dekan Fakultas Hukum

Universitas Atma Jaya Yogyakarta



FX. Endro Susilo, S.H.,LL.M.

PELAKSANAAN HUMANITARIAN ASSISTANCE OLEH UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN DAN BANTUAN TERHADAP INTERNALLY DISPLACED PERSONS (IDPs) DI NAGORNO KARABAKH

Hendro Valence Luhulima

Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Email : hendro.luhulima@yahoo.co.id

Conflict in Nagorno-Karabakh between Azerbaijan and Armenia has caused serious problems. One of these issues is the emergence of IDPs. IDPs are not given the protection of internationally because they do not cross the borders of their country, and they will get protection from the national authorities of their country. UNHCR as an international organization which is mandated to provide protection to refugees, will be involved in the act of providing protection and assistance to IDPs in the country. The UNHCR action is the implementation of humanitarian assistance. In this thesis will discuss the requirements to be met by UNHCR in the implementation of humanitarian assistance in providing protection and assistance to IDPs. These requirements become essential to be met by UNHCR, so that the action of UNHCR is valid and does not violate the sovereignty of the country where IDPs are located. The research methods used in this thesis is normative research. The normative research reviewing secondary data consisting of primary legal materials and secondary law. The data will be analyzed qualitatively, and will be concluded by the method of deductive thinking.

Keywords : *United Nations High Commissioner for Refugees, Internally Displaced Persons, Nagorno-Karabakh, Humanitarian Assistance, Protection.*

I. PENDAHULUAN

Globalisasi yang melanda dunia masa kini telah menjadi tantangan tersendiri bagi semua orang. Tantangan tersebut salah satunya ialah mengenai pengungsi (*Refugee*).¹ Pengungsi merupakan persoalan yang timbul sebagai akibat dari adanya perasaan takut yang sangat mengancam keselamatan mereka. Konvensi Jenewa Tahun 1951 dan Protokol New York Tahun 1967 tentang Status Pengungsi merupakan dua instrumen internasional yang di bentuk sebagai rasa kepedulian masyarakat internasional khususnya di Eropa waktu itu terhadap penyelesaian masalah pengungsi.²

Adanya fenomena pengungsi yang melanda dunia internasional, pada tahun

1951 untuk pertama kalinya Majelis Umum PBB membentuk UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*)³. UNHCR ini dimandatkan oleh PBB untuk membawahi dan mengkoordinir segala kegiatan yang didalamnya termasuk perlindungan kepada para pengungsi di seluruh dunia.⁴ Landasan yang digunakan oleh UNHCR untuk menentukan seorang itu termasuk dalam kategori pengungsi ialah berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam Konvensi Jenewa Tahun 1951, Protokol New York Tahun 1967 dan Statuta UNHCR. Kategori tersebut ialah apabila terdapat unsur rasa takut yang sangat akan persekusi berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada salah satu organisasi sosial ataupun karena pendapat politiknya dan mereka telah berada diluar wilayah negara mereka bertempat tinggal karena mereka tidak ingin mendapatkan

¹Peter C. Aman, 2015, "*Refugee & Human Smuggling*", dalam Seminar Ajaran Sosial Gereja serta Tantangan Seputar Pengungsi tanggal 24 Maret 2015, Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, hlm. 6.

²Achmad Romsan, dkk, 2003, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional : Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, Sanic Offset, Bandung hlm. 3.

³Selanjutnya disingkat UNHCR.

⁴Achmad Romsan, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 175-176.

perlindungan dari negara tersebut.⁵ Jika seorang itu telah memenuhi status sebagai pengungsi maka UNHCR akan memberikan perlindungan terhadap pengungsi tersebut.

Dalam perkembangannya, pengungsi yang ada sangat jarang sekali terjadi karena bencana alam, tetapi lebih banyak disebabkan oleh adanya akibat manusia, salah satunya yaitu konflik bersenjata, baik itu konflik bersenjata yang sifatnya internasional maupun non-internasional. Sebagai contoh konflik bersenjata yang menimbulkan banyak pengungsi ialah konflik yang terjadi di Nagorno Karabakh.

Nagorno Karabakh merupakan sebuah wilayah bekas Uni Soviet yang berada di daerah Kaukasus Selatan. Nagorno Karabakh diberikan kedalam batas wilayah Azerbaijan. Meskipun dalam batas wilayah Azerbaijan, mayoritas populasi yang terdapat di wilayah tersebut ialah etnis Armenia, bukan etnis Azerbaijan. Wilayah Nagorno Karabakh hingga saat ini masih menjadi perebutan antara Armenia dengan Azerbaijan.⁶

Dalam perebutan wilayah Nagorno Karabakh, konflik pun tidak bisa dihindari dan telah memicu berbagai permasalahan salah satunya ialah *Internally Displaced Persons*⁷. IDPs merupakan orang-orang atau kelompok orang yang telah dipaksa maupun terpaksa meninggalkan rumah mereka dalam rangka menghindari diri dari dampak-dampak konflik bersenjata, situasi rawan seperti kekerasan, bencana alam atau bencana akibat ulah manusia – dan mereka ini tidak melintasi perbatasan negara

mereka.⁸ Berdasarkan kategori pengungsi yang ada dalam Konvensi Jenewa 1951, Protokol New York 1967, dan Statuta UNHCR, pengungsi yang berada di Nagorno Karabakh sulit untuk dimasukkan dalam kategori pengungsi internasional. Persoalannya adalah pengungsi yang ada di Nagorno Karabakh, masih berada dalam wilayah Nagorno Karabakh, mereka tidak melintasi batas wilayah mereka yang diakui secara internasional.

Di bawah Statuta UNHCR, resolusi Sidang Umum dan ECOSOC, serta bersama dengan Konvensi Jenewa 1951, tanggung jawab UNHCR diperluas, terutama berkaitan dengan beberapa kelompok yang disebut sebagai **“orang-orang yang menjadi perhatian UNHCR”**, salah satunya ialah pengungsi internal. Keterlibatan UNHCR dalam membantu pengungsi internal merupakan suatu bentuk pelaksanaan *humanitarian assistance*. Pelaksanaan *humanitarian assistance* itu terkadang menimbulkan pro dan kontra dalam hal UNHCR hendak memberikan perlindungan dan bantuan kepada pengungsi internal di suatu negara. Alasannya ialah karena pengungsi internal merupakan tanggung jawab utama Negara itu sendiri (dalam hal ini pemerintahan Nagorno Karabakh), dan UNHCR tidak diberi mandat yang lebih luas untuk menangani pengungsi internal.

Berdasarkan hal tersebut diatas, penulisan hukum/skripsi ini akan membahas mengenai syarat-syarat yang perlu dipenuhi oleh UNHCR dalam melaksanakan *humanitarian assistance* untuk memberikan perlindungan dan bantuan kepada IDPs di Nagorno Karabakh. Persyaratan ini menjadi sangat penting agar tindakan yang dilakukan oleh UNHCR dianggap sah dan tidak ditolak oleh masyarakat internasional.

⁵ Achmad Romsan, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 22.

⁶ I Putu Angga Prasasa Arnaya, 2015, “Peran dari OSCE Minsk Group Dalam Mediasi Konflik di Wilayah Nagorno Karabakh”, *Jurnal Hubungan Internasional*, Volume 1 Nomor 3, Universitas Udayana, hlm.1-2, di download melalui <https://wisuda.unud.ac.id/pdf/1121105004-2-BAB%201.pdf>, Diakses pada tanggal 25 April 2016, Pukul 09.52 WIB.

⁷ Istilah *Internally Displaced Persons* digunakan dalam kaitannya untuk membedakan dengan istilah pengungsi yang diatur berdasarkan instrumen hukum internasional : *The Geneva Convention Relating to The Status of Refugee of 1951* dan *New York Additional Protocol Relating to The Status of Refugee of 1967*. Selanjutnya akan disebut IDPs atau pengungsi internal.

⁸ Kantor Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Koordinasi Urusan Kemanusiaan, 2001, *Prinsip-Prinsip Panduan Bagi Pengungsi Internal*, diterjemahkan oleh Kantor Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Koordinasi Urusan Kemanusiaan (OCHA) Indonesia, Jakarta, hlm. 1, di download melalui https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/GP_Indonesian.pdf, Diakses pada tanggal 6 Maret 2016, Pukul 12.29 WIB.

II. METODE

Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Dalam penelitian hukum normatif, data yang digunakan ialah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.⁹ Data tersebut diperoleh dengan cara studi kepustakaan dan wawancara. Data-data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif. Dalam penarikan kesimpulan, proses berpikir atau prosedur bernalar digunakan secara deduktif yaitu metode berpikir yang menerapkan hal-hal yang umum terlebih dahulu untuk seterusnya dihubungkan dalam bagian-bagiannya yang khusus

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

UNHCR merupakan organ PBB yang memberikan perlindungan kepada pengungsi internasional. Organ ini bekerja berdasarkan mandat dari Majelis Umum PBB, Sekretaris Jenderal PBB dan Dewan Ekonomi dan Sosial.¹⁰ Mandat utama yang diberikan kepada UNHCR ialah memberikan perlindungan internasional dan mencari solusi permanen bagi permasalahan pengungsi internasional. Dengan semakin meningkatnya jumlah dan jenis orang-orang yang terpaksa meninggalkan tempat kediaman atau negara mereka karena adanya peristiwa-peristiwa dalam negeri menyebabkan jenis orang yang mendapat bantuan dan perlindungan dari UNHCR telah berkembang melebihi apa yang telah ditetapkan dalam Statuta UNHCR itu sendiri. Perkembangan itu misalnya pengungsi internal. Isu-isu yang berkaitan dengan pengungsi internal dewasa ini dianggap sebagai suatu fenomena dan telah menjadi salah satu bagian mendasar dari persoalan kemanusiaan dalam lingkup politik internasional.¹¹ Hal ini terlihat jelas

dalam konflik yang terjadi di Nagorno-Karabakh yang dilakukan antara Armenia dan Azerbaijan.¹²

Konflik internal di Nagorno-Karabakh telah menimbulkan banyak korban, dan lebih banyak diantaranya ialah penduduk pada wilayah tersebut. Situasi yang terjadi di Nagorno-Karabakh mengisyaratkan bahwa kepada mereka perlu diberikan perlindungan dan bantuan oleh suatu organisasi atau lembaga internasional yang bergerak di bidang kemanusiaan, salah satunya ialah UNHCR. Di dalam statuta UNHCR, tidak memberikan kewenangan hukum khusus bagi UNHCR untuk memberikan perlindungan maupun bantuan kepada pengungsi internal. Meskipun demikian, di dalam Pasal 9 Statuta UNHCR¹³ memberikan tugas tambahan yang berkaitan dengan pengungsi, yaitu UNHCR akan dilibatkan dalam kegiatan yang ditentukan oleh Majelis Umum. Hal inilah yang menjadi dasar bagi Majelis Umum PBB di dalam kesempatan tertentu dan berbagai bentuknya memberikan otoritas bagi UNHCR untuk bertindak di dalam kewajibannya atas pengungsi internal, ataupun mendukung kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh UNHCR dalam kaitannya dengan kategori-kategori khusus ini.¹⁴ Tugas tambahan tersebut juga diperkuat dengan Resolusi 48/116¹⁵ yang diadopsi oleh Majelis Umum PBB tanggal 24 Maret 1994.

Berdasarkan resolusi tersebut, *Executive Committee*¹⁶ melalui *ExCom*

⁹ Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 97.

¹⁰ Thomas Vargas, 2016, "Peran UNHCR Perlindungan Pengungsi di Indonesia", dalam seminar yang diadakan oleh Bagian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, pada tanggal 4 April 2016. Lihat juga Achmad Romsan, dkk, *Op. Cit.*, hlm 70.

¹¹ Marguerite Contat Hickel, *Op. Cit.*, hlm. 700.

¹² UNHCR, *UNHCR Seeks Protection for Those Displaced by Nagorno-Karabakh Conflict*, Berita pada tanggal 11 April 2016, melalui <http://www.unhcr.org/570ba3186.html>, Diakses pada tanggal 13 April 2016, Pukul 13.10 WIB.

¹³ Lihat Pasal 9 Statuta UNHCR.

¹⁴ Achmad Romsan, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 172.

¹⁵ UN General Assembly, *Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 24 March 1994, A/RES/48/116, Diakses melalui <http://www.refworld.org/docid/3b00f2151c.html>, pada tanggal 6 Oktober 2016, Pukul 10. 53 WIB.

¹⁶ *Executive Committee* merupakan komite yang dibentuk oleh Dewan Ekonomi dan Sosial (ECOSOC) pada tahun 1958 berdasarkan Resolusi 672 (XXV) dan resmi dibentuk pada tanggal 1 Januari 1959. Meskipun dibentuk oleh Dewan Ekonomi dan Sosial, *ExCom* berfungsi sebagai *subsidiary organ* dari Majelis Umum PBB. UNHCR,

Conclusion No. 75 (XLV) 1994 tentang IDPs menegaskan kembali dukungan untuk upaya UNHCR dalam memberikan bantuan dan perlindungan kepada pengungsi internal di negara mereka sendiri. Dengan demikian pengungsi internal yang ada di Nagorno-Karabakh dapat diberikan perlindungan oleh UNHCR. Namun, UNHCR tidak diberikan mandat yang lebih luas untuk menangani pengungsi internal. Ketidadaan mandat yang lebih luas tersebut berujung pada kesimpulan bahwa keterlibatan UNHCR dalam menangani pengungsi internal di suatu Negara dianggap sebagai suatu intervensi. Untuk menanggapi pernyataan tersebut, penulis akan terlebih dahulu menguraikan tentang konsep intervensi.

Intervensi menurut *Black's Law Dictionary* ialah campur tangan suatu Negara dengan kekerasan, atau tindakan yang menggunakan kekerasan kedalam urusan internal suatu Negara.¹⁷ Kemudian menurut *Diplomat's Dictionary* sebagaimana dikutip oleh Gerald Aditya Bunga, intervensi diartikan sebagai tindakan suatu negara untuk mengawasi atau mengarahkan kegiatan-kegiatan dalam negeri negara lain terutama melalui cara-cara militer.¹⁸

Berdasarkan definisi tersebut dapat dilihat bahwa tindakan intervensi setidaknya memiliki beberapa unsur sebagai berikut.

1. Dilakukan oleh Negara terhadap Negara lain.
2. Tindakan tersebut dimaksudkan untuk mengawasi atau mengarahkan kegiatan-kegiatan dalam negeri suatu Negara.

3. Dilakukan dengan kekerasan atau cara militer.

Dari ketiga unsur tersebut dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur yang ada dalam intervensi tidak dipenuhi oleh tindakan yang dilakukan UNHCR, mengingat UNHCR merupakan organisasi internasional dan bukan Negara. Kemudian tindakan UNHCR tidak dimaksudkan untuk mengarahkan kegiatan dalam negeri suatu Negara melainkan UNHCR diberi tugas tambahan untuk memberikan bantuan dan perlindungan kepada pengungsi internal. Tindakan tersebut juga tidak menggunakan kekerasan maupun cara-cara militer. Dengan demikian, tindakan UNHCR bukanlah intervensi.

Pendapat penulis tersebut juga diperkuat berdasarkan hasil wawancara¹⁹ dengan Prof. Dr. Sigit Riyanto, S.H.,LL.M.. Beliau mengatakan bahwa UNHCR dalam memberikan perlindungan kepada pengungsi internal bukan merupakan suatu intervensi, melainkan sebagai pelaksanaan dari *humanitarian assistance*. *Humanitarian assistance* dipahami sebagai bantuan kemanusiaan yang diberikan oleh organisasi internasional yang relevan berdasarkan mandat atau kesepakatan yang juga disepakati oleh masyarakat internasional kepada pengungsi internal yang berada dalam suatu Negara. Sehingga keterlibatan UNHCR dalam memberikan perlindungan kepada pengungsi internal dilakukan berdasarkan mandat masyarakat internasional atau permintaan dari Negara setempat, mengingat bahwa pengungsi internal itu berada pada otoritas nasional.

Bantuan kemanusiaan (*humanitarian assistance*) dilakukan ketika suatu Negara tidak mampu untuk memberikan perlindungan dan/atau menyediakan bantuan untuk kehidupan warga negaranya yang menjadi pengungsi internal sebagai akibat dari terjadinya pelanggaran hak asasi manusia di negaranya sendiri. Hal ini sejalan dengan doktrin yang dikenal dengan

Tanpa Tahun, *Executive Committee*, dalam <http://www.unhcr.org/executive-committee.html>, diakses pada tanggal 6 Oktober 2016, Pukul 10. 51 WIB.

¹⁷ Bryan A. Garner, 2009, *Black's Law Dictionary 9th Ed.*, West Group, USA, hlm. 897.

¹⁸ Gerald Alditya Bunga, 2013, "Intervensi Kemanusiaan dalam Kerangka Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa", Paper disampaikan dalam *International Humanitarian Law Basic Course* di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada pada tanggal 27-30 Agustus 2013, hlm. 2, di download melalui https://www.academia.edu/4459095/INTERVENSI_KEMANUSIAAN_DALAM_KERANGKA_PIAGAM_PBB?auto=download, Diakses pada tanggal 1 September 2016, Pukul 14.36 WIB.

¹⁹ Wawancara dilakukan pada tanggal 26 September 2016, di Ruang Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Pukul 11.00 WIB.

“sovereignty as responsibility”. Doktrin ini dikemukakan sebagai kerangka konseptual untuk menangani masalah pengungsi internal dari sudut pandang masyarakat internasional. Berdasarkan doktrin ini, ketika suatu Negara tidak mampu dalam memberikan perlindungan kepada warga negaranya, maka Negara itu diharapkan meminta dan menerima bantuan dari luar. Apabila Negara yang bersangkutan menolak atau mengacaukan akses bantuan bagi mereka yang membutuhkan dan mengakibatkan penderitaan bagi warga negaranya, masyarakat internasional mempunyai hak dan tanggung jawab untuk memastikan perlindungan dan bantuan yang diperlukan tersebut.²⁰

Mengingat bahwa UNHCR tidak diberi mandat yang luas dalam menangani persoalan pengungsi internal, maka UNHCR dalam memberikan perlindungan maupun bantuan kepada pengungsi internal memerlukan adanya landasan atau syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh UNHCR dalam melaksanakan *humanitarian assistance* kepada pengungsi internal.

Menurut Prof. Sigit Riyanto, keterlibatan UNHCR untuk memberikan perlindungan internasional dan bantuan kepada pengungsi internal menuntut syarat-syarat tertentu misalnya²¹.

1. Otoritas dari Majelis Umum PBB, Sekretaris Jenderal atau organ utama PBB yang lain;
2. Persetujuan (*consent*) dari negara yang bersangkutan;
3. Kompetensi yang relevan dan memadai untuk melaksanakan program;

4. Pelaksanaan kegiatan tersebut sesuai dengan kapasitas dan sumber daya yang dimiliki oleh UNHCR.

Berdasarkan persyaratan yang disampaikan oleh Prof. Sigit Riyanto, penulis setuju akan pendapat beliau, karena secara garis besar, persyaratan yang disebutkan diatas dapat didukung dengan beberapa ketentuan dalam instrumen hukum internasional, misalnya mengenai otoritas dari Majelis Umum PBB. Hal ini sesuai dengan isi ketentuan Pasal 1 ayat (1) Statuta UNHCR yang menegaskan bahwa UNHCR bertindak di bawah kekuasaan Majelis Umum dan memegang fungsi pemberian perlindungan internasional dibawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Kemudian terkait dengan persetujuan dari negara yang bersangkutan, dapat dilihat pada Prinsip 25 Prinsip-Prinsip Panduan Bagi Pengungsi Internal, yang pada pokoknya menegaskan bahwa pengungsi internal merupakan tanggung jawab utama negara dalam memberikan bantuan kemanusiaan, dan organisasi kemanusiaan internasional berhak menawarkan jasa-jasa mereka kepada negara dalam upaya membantu pengungsi internal. Oleh karena itu persetujuan negara itu tidak boleh ditunda khususnya bagi negara yang tidak mampu atau tidak mau menyediakan bantuan kemanusiaan tersebut. Terkait dengan syarat ketiga dan keempat, penulis berpendapat bahwa itu merupakan konsekuensi logis dari tidak dimilikinya mandat utama UNHCR dalam memberikan perlindungan maupun bantuan kepada pengungsi internal. Sehingga ketika UNHCR hendak memberikan perlindungan maupun bantuan harus disesuaikan dengan program, kapasitas dan sumber daya yang dimiliki oleh UNHCR.

Berdasarkan syarat yang dikemukakan oleh Prof. Sigit Riyanto, penulis mencoba untuk mengkonkritkan persyaratan tersebut berkaitan dengan tindakan UNHCR dalam melaksanakan *humanitarian assistance* untuk memberikan perlindungan dan bantuan kepada pengungsi

²⁰ Sigit Riyanto, 2007, “Intervensi Kemanusiaan Melalui Organisasi Internasional untuk Memberikan Perlindungan dan Bantuan Kemanusiaan Kepada Pengungsi Internal : Debat tentang Urgensi dan Kendalanya (Humanitarian Intervention Through International Organization as An Approach to Protect Internally Displaced Persons : Debate on Its Urgency and Obstacles)”, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 19 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, hlm. 6.

²¹ Sigit Riyanto, 2007, *Op. Cit.*, hlm 10-11. Hal ini juga pernah beliau sampaikan dalam bahan ceramah dengan judul *UNHCR : The Roles*, pada *Workshops on IDPs*, diselenggarakan oleh KOMNAS HAM, Pontianak, 20 Desember 2005.

internal di Nagorno-Karabakh, yaitu sebagai berikut.

1. Pemerintah Nagorno-Karabakh termasuk Azerbaijan tidak bersedia dan/atau tidak mampu untuk memberikan perlindungan kepada pengungsi internal di Nagorno-Karabakh. Syarat ini menjadi penting, karena tanggung jawab utama melindungi dan membantu pengungsi internal di Nagorno-Karabakh berada pada otoritas Negara Azerbaijan dan pemerintah Nagorno-Karabakh. Jika UNHCR mau terlibat dalam memberikan perlindungan dan bantuan kepada mereka, UNHCR harus dapat memastikan bahwa Azerbaijan maupun pemerintah Nagorno-Karabakh *unable* maupun *unwilling* untuk memberikan perlindungan dan bantuan kepada mereka. Untuk mengetahui hal tersebut, diperlukan adanya suatu penilaian atau penyelidikan dan disertai bukti-bukti yang objektif.

2. Otoritas dari Majelis Umum PBB atau organ utama PBB lainnya. UNHCR dalam menjalankan tugas dan fungsinya harus berdasarkan otoritas dari Majelis Umum PBB, Sekretaris Jenderal atau organ utama PBB yang lain. Hal ini disebabkan karena perlindungan kepada pengungsi internal bukan merupakan mandat utama yang diberikan kepada UNHCR pada saat pertama kali dibentuk. Otoritas dari organ utama PBB menjadikan tindakan perlindungan dari UNHCR kepada pengungsi internal tidak diragukan lagi legalitasnya dan dapat diterima oleh masyarakat internasional.

3. Adanya persetujuan (*consent*) dari Pemerintah Nagorno-Karabakh maupun Azerbaijan. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, bahwa UNHCR tidak diberikan mandat untuk melindungi pengungsi internal, apalagi pengungsi Internal di Nagorno-Karabakh. Alasannya ialah karena pengungsi internal di Nagorno-Karabakh dilindungi oleh hukum dari negara mereka, dan negaranya yang mempunyai tanggung

jawab untuk memberikan bantuan dan perlindungan kepada mereka.²² UNHCR hanya memiliki hak untuk menawarkan jasa-jasa mereka dalam upaya untuk membantu para pengungsi internal. Tawaran itu tidak boleh ditafsirkan sebagai suatu tindakan campur tangan dalam urusan-urusan dalam negeri negara mereka, melainkan harus dipertimbangkan dengan itikad baik. Oleh karena itu, persetujuan penerimaan tawaran bantuan dari UNHCR itu tidak boleh ditunda dengan sewenang-wenang, terutama bila pemerintah Nagorno-Karabakh dan Azerbaijan tidak mampu atau tidak ingin menyediakan bantuan kemanusiaan yang diperlukan.²³

4. Sesuai dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam hukum internasional, hukum HAM, hukum humaniter dan hukum pengungsi.

Ketika persyaratan-persyaratan diatas telah terpenuhi, *humanitarian assistance* dapat dilakukan oleh UNHCR. Namun ada beberapa hal tambahan yang perlu dipertimbangkan oleh UNHCR sebelum melakukan *humanitarian assistance* ke pengungsi internal Nagorno-Karabakh berikut ini.²⁴

1. Ada kecukupan sumber daya;
2. Pertimbangan kebijakan, seperti dampak kegiatan perlindungan bagi para pengungsi internal, seberapa besar lembaga-lembaga lain dapat menjalankan fungsi-fungsi tertentu, dan pentingnya situasi tersebut bagi masyarakat internasional, telah dipertimbangkan secara memadai;
3. Pertimbangan operasional, seperti keamanan staf dan akses kepada pengungsi internal telah dipertimbangkan.

²² Inter-Agency Standing Committee, chaired by the Emergency Relief Coordinator (ERC), 1999, "*Protection of Internally Displaced Persons (Inter-Agency Standing Committee Policy Paper)*", New York, hlm. 4.

²³ Prinsip 25 ayat (2) Prinsip-Prinsip Panduan Bagi Pengungsi Internal.

²⁴ UNHCR, 2005, *Op. Cit.*, hlm. 98.

Meskipun UNHCR memberikan perlindungan dan bantuan kepada pengungsi internal di Nagorno-Karabakh, bukan berarti tanggungjawab dari pemerintah Nagorno-Karabakh maupun Azerbaijan hilang. Pemerintah tersebut tetap mendukung dan membantu UNHCR dalam memberikan perlindungan dan bantuan kepada pengungsi internal. Parameter yang digunakan oleh pemerintah Nagorno-Karabakh maupun Azerbaijan ialah berdasarkan Prinsip-Prinsip Panduan Bagi Pengungsi Internal dan hukum nasional negaranya.

Adapun jaminan perlindungan dan bantuan yang diberikan oleh UNHCR kepada pengungsi internal di Nagorno-Karabakh ialah sebagai berikut.

1. **Non-Diskriminasi.** Dalam *Guiding Principles on Internal Displacement*, Prinsip 1 menegaskan bahwa pengungsi internal memiliki kesetaraan penuh, hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang dijamin oleh hukum internasional dan nasional, sama seperti orang-orang lain di negara mereka. Mereka tidak boleh didiskriminasi secara merugikan dalam memperoleh hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang manapun dengan alasan bahwa mereka adalah pengungsi internal.²⁵
2. **Kekerasan (violence).** Prinsip 11 *Guiding Principles* menegaskan bahwa pengungsi internal, lepas dari apakah kemerdekaan mereka telah dikekang atau tidak, harus dilindungi terutama dari pemerkosaan, pencacatan, penyiksaan, perlakuan atau penghukuman yang kejam yang tidak berperikemanusiaan, atau yang merosotkan martabat, serta kekejaman-kekejaman lain terhadap martabat pribadi, seperti tindakan kekerasan berlandaskan gender, pelacur paksa, dan segala bentuk serangan tidak senonoh.²⁶ Hal ini dimaksudkan karena setiap manusia memiliki hak atas martabat serta integritas fisik, mental,

dan moral.²⁷ Sehingga tidak boleh ada perlakuan-perlakuan yang merendahkan harkat dan martabat seseorang.

3. **Kebutuhan dasar.** Semua pengungsi internal memiliki hak atas dasar standar penghidupan yang layak. Paling sedikit, dalam keadaan apapun, dan tanpa diskriminasi, pihak-pihak berwenang yang terkait menyediakan bagi pengungsi internal, dan memastikan akses yang aman kepada bahan pangan pokok dan air bersih, tempat bernaung atau perumahan yang bersifat mendasar, bahan sandang yang layak, dan layanan kesehatan dan sanitasi yang penting. Semua tindakan tersebut, harus dilaksanakan upaya-upaya khusus untuk memastikan adanya peran serta penuh kaum perempuan dalam perencanaan dan pembagian pasokan-pasokan pokok tersebut.²⁸
4. **Kebebasan bergerak (freedom of movement).** Setiap pengungsi internal memiliki hak atas kemerdekaan berpindah dan kebebasan memilih sendiri tempat tinggalnya. Khususnya, para pengungsi internal memiliki hak untuk keluar dan masuk kamp-kamp atau tempat-tempat permukiman lain dengan bebas.²⁹ Para pengungsi internal ini juga memiliki hak untuk mencari keselamatan di wilayah lain negeri mereka; hak untuk meninggalkan negeri mereka; hak untuk mencari suaka di negeri lain; dan hak untuk memperoleh perlindungan dari pemulangan atau pemukiman kembali secara paksa ke tempat di mana nyawa, keselamatan, kemerdekaan, dan/atau kesehatan mereka akan terancam.³⁰
5. **Pendidikan.** Dalam kenyataannya pengungsi internal, terutama pengungsi anak-anak tidak mendapatkan hak atas pendidikan. Hal ini disebabkan karena tidak adanya fasilitas pendidikan di tempat penampungan atau bahkan orang

²⁵ Prinsip 1 *Guiding Principle on Internal Displacement*.

²⁶ Prinsip 11 ayat 2 (a) *Guiding Principles on Internal Displacement*.

²⁷ Prinsip 11 ayat 1 *Guiding Principles on Internal Displacement*.

²⁸ Prinsip 18 *Guiding Principles on Internal Displacement*.

²⁹ Prinsip 14 *Guiding Principles on Internal Displacement*.

³⁰ Prinsip 15 *Guiding Principles on Internal Displacement*.

tua mereka tidak sanggup untuk membiayai sekolah dan perlengkapan penunjang untuk bersekolah. Negara ataupun pihak terkait yang terlibat dalam memberikan perlindungan kepada pengungsi internal harus memastikan bahwa pengungsi-pengungsi internal tersebut, khususnya pengungsi anak-anak menerima pendidikan yang pada tingkat dasar harus gratis dan diwajibkan. Peran serta dalam pendidikan tidak ada perbedaan antara laki-laki maupun perempuan. Prasarana dan sarana pendidikan dan pelatihan harus disediakan bagi pengungsi internal, khususnya kaum remaja dan perempuan yang tinggal di dalam kamp ataupun tidak.³¹

6. Hak atas benda pribadi. Berdasarkan Prinsip 21 *Guiding Principles on Internal Displacement* dinyatakan bahwa harta milik dan kekayaan para pengungsi internal dalam keadaan apapun harus dilindungi, khususnya dari tindakan-tindakan seperti penjarahan; serangan-serangan atau tindak-tindak kekerasan lain yang dilakukan dengan sengaja atau membabitnya; dipakai untuk menamengi operasi-operasi atau sasaran-sasaran militer; dijadikan sasaran balas dendam; dan dihancurkan atau disita sebagai suatu cara untuk menghukum orang banyak. Pada prinsipnya tidak seorang pun dapat dirampas harta milik dan kekayaannya secara sewenang-wenang³², sebagaimana ditegaskan juga dalam Pasal 17 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.

7. Dokumentasi dan identitas diri. Dokumentasi dan identitas diri sangat diperlukan oleh pengungsi internal, karena ketika mereka mengungsi mereka belum tentu mempersiapkan segala dokumen yang diperlukan untuk menunjukkan identitas diri mereka. Hal ini disebabkan karena seringkali saat hendak mengungsi, pengungsi dalam

keadaan takut, terburu-buru, dan satu-satunya yang terpikir adalah menyelamatkan diri dan keluarga. Dokumentasi dan identitas diri sangat diperlukan sehubungan dengan adanya hak atas pengakuan kepada setiap manusia.

8. Reunifikasi. Keluarga merupakan hal yang paling mendasar dari kehidupan seseorang. Keluarga adalah kesatuan yang alamiah dan fundamental dari masyarakat dan berhak mendapatkan perlindungan dari masyarakat dan Negara.³³ Setiap manusia memiliki hak atas penghormatan terhadap kehidupan kekeluargaannya. Untuk mewujudkan hak ini bagi para pengungsi internal, anggota-anggota keluarga yang ingin tetap tinggal bersama-sama harus diperkenankan mewujudkannya. Anggota-anggota keluarga-keluarga yang terpisah-pisah akibat pengungsian harus secepat mungkin dipersatukan kembali.

IV. KESIMPULAN

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) dapat terlibat dalam memberikan perlindungan dan bantuan kepada pengungsi internal di Nagorno-Karabakh melalui tindakan *humanitarian assistance*. Namun, tindakan tersebut harus memenuhi syarat-syarat berikut ini.

1. Pemerintah Nagorno-Karabakh termasuk Azerbaijan tidak bersedia dan/atau tidak mampu untuk memberikan perlindungan dan/atau bantuan kepada pengungsi internal di Nagorno-Karabakh.
2. Otoritas dari Majelis Umum PBB atau organ utama PBB lainnya.
3. Adanya persetujuan (*consent*) dari Pemerintah Nagorno-Karabakh maupun Azerbaijan.
4. Sesuai dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam hukum internasional, hukum HAM, hukum humaniter dan hukum pengungsi.

³¹ Prinsip 23 *Guiding Principles on Internal Displacement*.

³² Prinsip 21 *Guiding Principles on Internal Displacement*. Lihat juga Pasal 17 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.

³³ Pasal 16 ayat (3) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.

Ketika persyaratan tersebut diatas telah dipenuhi, *humanitarian assistance* yang dilakukan oleh UNHCR dalam rangka membantu pengungsi internal di Nagorno-Karabakh dipandang bukan sebagai pelanggaran kedaulatan negara dari Azerbaijan maupun pemerintah Nagorno-Karabakh.

V. REFERENSI

Buku

- Achmad Romsan, dkk, 2003, *Pengantar Hukum Pengungsi Internasional : Hukum Internasional dan Prinsip-Prinsip Perlindungan Internasional*, Sanic Offset, Bandung.
- Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung.
- Bryan A. Garner, 2009, *Black's Law Dictionary 9th Ed.*, West Group, USA.
- Jawahir Thontowi dan Pranoto Iskandar, 2006, *Hukum Internasional Kontemporer*, PT Refika Aditama, Bandung.
- Rhodri C. Williams, dkk, 2008, *Protecting Internally Displaced Persons : A Manual for Law and Policymakers*, Brookings Institution-University of Bern.

Instrumen Hukum Internasional

- Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.
- Guiding Principle on Internal Displacement*.
- Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi.
- Protokol New York 1967 tentang Status Pengungsi.
- UN General Assembly, *Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 24 March 1994, A/RES/48/116, Diakses melalui <http://www.refworld.org/docid/3b00f2151c.html>, pada tanggal 6 Oktober 2016, Pukul 10. 53 WIB.

Jurnal

- I Putu Angga Prasasa Arnaya, 2015, "Peran dari OSCE Minsk Group Dalam Mediasi Konflik di Wilayah Nagorno Karabakh", *Jurnal Hubungan Internasional*, Volume

1 Nomor 3, Universitas Udayana, hlm.1-2, di download melalui <https://wisuda.unud.ac.id/pdf/1121105004-2-BAB%201.pdf>, Diakses pada tanggal 25 April 2016, Pukul 09.52 WIB.

Sigit Riyanto, 2007, "Intervensi Kemanusiaan Melalui Organisasi Internasional untuk Memberikan Perlindungan dan Bantuan Kemanusiaan Kepada Pengungsi Internal : Debat tentang Urgensi dan Kendalanya (Humanitarian Intervention Through International Organization as An Approach to Protect Internally Displaced Persons : Debate on Its Urgency and Obstacles)", *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 19 Nomor 2, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Paper

Gerald Alditya Bunga, 2013, "Intervensi Kemanusiaan dalam Kerangka Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa", Paper disampaikan dalam *International Humanitarian Law Basic Course* di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada pada tanggal 27-30 Agustus 2013, di download melalui https://www.academia.edu/4459095/INTERVENSI_KEMANUSIAAN_DALAM_KERANGKA_PIAGAM_PBB?auto=download, Diakses pada tanggal 1 September 2016, Pukul 14.36 WIB.

Inter-Agency Standing Committee, chaired by the Emergency Relief Coordinator (ERC), 1999, "*Protection of Internally Displaced Persons (Inter-Agency Standing Committee Policy Paper)*", New York.

Seminar

- Peter C. Aman, 2015, "*Refugee & Human Smuggling*", dalam Seminar Ajaran Sosial Gereja serta Tantangan Seputar Pengungsi tanggal 24 Maret 2015, Universitas Sanata Dharma Yogyakarta.
- Thomas Vargas, 2016, "Peran UNHCR Perlindungan Pengungsi di Indonesia", dalam seminar yang diadakan oleh Bagian Hukum Internasional Fakultas

Hukum Universitas Atma Jaya
Yogyakarta, pada tanggal 4 April 2016.

Internet

Kantor Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Koordinasi Urusan Kemanusiaan, 2001, *Prinsip-Prinsip Panduan Bagi Pengungsi Internal*, diterjemahkan oleh Kantor Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Koordinasi Urusan Kemanusiaan (OCHA) Indonesia, Jakarta, hlm. 1, di download melalui https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/GP_Indonesian.pdf, Diakses pada tanggal 6 Maret 2016, Pukul 12.29 WIB.

UNHCR, Tanpa Tahun, *Executive Committee*, dalam <http://www.unhcr.org/executive-committee.html>, diakses pada tanggal 6 Oktober 2016, Pukul 10. 51 WIB.

UNHCR, UNHCR *Seeks Protection for Those Displaced by Nagorno-Karabakh Conflict*, Berita pada tanggal 11 April 2016, melalui <http://www.unhcr.org/570ba3186.html>, Diakses pada tanggal 13 April 2016, Pukul 13.10 WIB.